ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XLI, 13 SECTIO G 1994

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Konstytucyjnego

Wiesław SKRZYDŁO

Zmiana konstytucyjnych podstaw ustroju Polski

The Change of Constitutional Foundations of Poland's Political System

NIEDOSTOSOWANIE KONSTYTUCJI 1952 R. DO DĄŻEŃ I ASPIRACJI NARODU

Najdłużej obowiązująca w historii ustroju Polski Konstytucja 1952 r.[1] nie odzwierciedlała w swej treści ani w systematyce polskich tradycji ustrojowych, nie wyrażała też dążeń i aspiracji społeczeństwa polskiego. Powstała w szczególnym okresie, zwanym w historii politycznej Europy mianem stalinizmu, wyrażała wszystkie cechy, wzorce i rozwiązania prawne właściwe tej epoce, przyjmując stalinowski model organizacji państwa i sposobu sprawowania władzy państwowej. Nic zatem dziwnego, że wielokrotnie w okresie jej obowiązywania, były wysuwane postulaty wprowadzenia do niej istotnych zmian, bądź zastąpienia jej wprost nową ustawą zasadniczą.[2]

Konstytucja 1952 r. była wzorowana na Konstytucji ZSRR z 1936 roku. Przyjęty w niej model ustrojowy był krytykowany jako obcy, zrywający z tradycyjnymi instytucjami ustrojowymi demokratycznych państw Europy, z polskimi rozwiązaniami ustrojowymi, pozbawiony demokratycznych

[1] Uchwalona 22 lipca 1952 r. 23-krotnie nowelizowana, obowiązywała formalnie jako ustawa zasadnicza do wejścia w życie ustawy konstytucyjnej z 17.X.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Dz.U. nr 84, poz. 426. Zgodnie z jej art. 77 utraciła moc Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1952 r., z tym, że pozostały w mocy przepisy rozdziałów 1, 4, 7, 8, 9, 10, 11 (z wyjątkiem art. 60 ust. 1 oraz art. 94). Tak więc okres jej obowiązywania wyniósł ponad 40 lat, a przepisy zachowujące nadal moc pochodzą z różnych lat, niektóre nawet z 1952 r.

[2] Po każdym przełomie politycznym postulaty te odżywały, przynosząc niekiedy zmiany zasługujące na odnotowanie (1957, 1976, a szczególnie w latach osiemdziesiątych).

regulacji prawnych, a także gwarancji instytucjonalnych, zabezpieczających jego prawidłowe funkcjonowanie i poszanowanie praw jednostki.

Na wszystkich etapach ewolucji ustrojowej notowano występowanie postulatów zmian konstytucyjnych, akcentowano potrzebę wprowadzania instytucji demokratycznych i gwarancji w zakresie praw oraz wolności obywatelskich. Postulaty tego rodzaju wysuwane były w sposób powściągliwy, pochodziły bowiem z kręgów reformatorskich obozu rządzącego, zaś opozycja demokratyczna nie miała odpowiedniej platformy prezentowania swego stanowiska i prowokowania tą drogą rozpoczęcia dyskusji na tematy ustrojowe.[3]

Szeroka dyskusja społeczna odbyła się dopiero w toku lat osiemdziesiątych, czyli od powstania NSZZ „Solidarność", aż do wprowadzenia stanu wojennego, później zaś w węższych, zawodowych kręgach i w ośrodkach władzy [4], by znaleźć najpełniejszy wyraz w trakcie obrad „Okrągłego Stołu" (6 II—5 IV 1989), przy którym zasiedli przedstawiciele władzy (strona koalicyjno-rządowa) i reprezentacja opinii publicznej (strona solidarnościowo-opozycyjna).

Wachlarz rozpatrywanych problemów był szeroki, ważne miejsce zajmowały sprawy polityczno-ustrojowe, które stanowiły przedmiot dyskusji w Zespole d/s Reform Politycznych. Ich wyniki znalazły wyraz w dokumencie pt. *Stanowisko w sprawie reform politycznych* [5]. Z zawartych uzgodnień na podkreślenie zasługują trzy elementy: a) przyjęcie zasady stopniowości przebudowy istniejącego ustroju politycznego państwa, z zaznaczeniem kierunku jego ewolucji zmierzającej do demokracji parlamentarnej, b) zgoda na niekonfrontacyjne wybory do Sejmu, zawarty kontrakt gwarantował stronie koalicyjno-rządowej 65% mandatów poselskich, zaś dla opozycji przewidziano 35%, c) wyrażono zgodę na ewolucyjny charakter przemian ustrojowych, miał go gwarantować prezydent wybrany nie w wyborach powszechnych lecz przez Zgromadzenie Narodowe, w którym większością głosów dysponowała strona koalicyjno-rządowa.

---

[3] Okazja taka pojawiła się w 1976 r. w toku nowelizacji konstytucji, kiedy kręgi opozycyjne, a przede wszystkim Episkopat Polski zajął zdecydowane stanowisko wobec przygotowywanych zmian. Jednakże szeroka opinia publiczna nie została o nich poinformowana i postulaty te wywarły ograniczony wpływ.

[4] Tą drogą doszło do wprowadzenia do konstytucji takich instytucji, jak Trybunał Stanu i Trybunał Konstytucyjny (1982 r.). Rzecznik Praw Obywatelskich (1987). Zob. L. Garlicki: *Charakter ustrojowy nowych trybunałów*, „Państwo i Prawo" 1983, nr 3; idem: *Ochrona konstytucyjności i praworządności*, „Państwo i Prawo" 1987, nr 10; Idem (red.): *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, A. Kubiak: *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo" 1987, nr 12; J. Trzciński (red.): *Trybunał Konstytucyjny*, Wrocław 1987.

[5] Zob. „Rzeczpospolita" z 8—9.IV.1989, s. 4—6.

Uzgodniono zatem poglądy dotyczące kluczowych problemów ustroju politycznego, wprowadzenia nowych, odmiennych, odrzucanych dotychczas zasad takich, jak: zasada pluralizmu politycznego, a także związkowego, zakładająca swobodę tworzenia i funkcjonowania partii politycznych i związków zawodowych, zasada podziału władz, dwuizbowość parlamentu, niezawisłość sądów, zagwarantowania poszanowania praw i wolności obywatelskich. W uzgodnieniach tych zawarty został program reform ustrojowych, nie tylko szeroko zakreślonych, ale także sięgających głęboko samych podstaw ustroju. Reformy te znalazły podstawy prawne w dwu nowelach konstytucyjnych z 7 kwietnia 1989 i z 29 grudnia tegoż roku.[6]

O ile wcześniejsze zmiany konstytucyjne można określić mianem nowelizacji, bo nie dotyczyły one zasad ustroju państwa, to reformy z r. 1989 po raz pierwszy oznaczały rewizję konstytucji. Reformy te nie stanowiły jednak celu samego w sobie, obejmowały zmiany najpilniejsze, usuwające najbardziej odczuwalne braki i niedostatki ustroju. Mogły zatem stanowić jedynie pierwszy etap reformy pojmowanej i zakreślonej szeroko. W istocie rzeczy szło bowiem nie o modyfikację ustroju PRL, niejednokrotnie już dokonywaną, ale o stworzenie ram nowego systemu politycznego.[7]

Kwietniowa nowelizacja konstytucji stała się momentem przełomowym w ewolucji powojennego ustroju Polski, wprowadzone w niej zmiany oznaczały demokratyzację systemu politycznego, po raz pierwszy oparto go na zasadzie pluralizmu politycznego. Umożliwiło to nie tylko organizowanie nowych ugrupowań politycznych, przede wszystkim związków zawodowych, ale także podjęcie przez nowe struktury udziału w życiu politycznym. Wcześniejsze propozycje włączenia opozycji do udziału w życiu politycznym były przez nią odrzucane. Nie gwarantowały one bowiem tym siłom możliwości uzyskania wpływu na władzę państwową i jej sprawowanie, natomiast usiłowały przenieść na nie odpowiedzialność za losy państwa. W nowej sytuacji z propozycji tych opozycja zdecydowała się skorzystać, biorąc udział w wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 roku.

---

[6] Zob. na ten temat F. Siemieński: *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1989, nr 4; W. Sokolewicz: *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo" 1989, nr 6; Ibid.: *Rzeczpospolita Polska — demokratyczne państwo prawne* (uwagi na tle ustawy z 29.XII.1989 r. o zmianach konstytucji), „Państwo i Prawo" 1990, nr 3; idem.: *Regulacja ustroju politycznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Stan obecny i konieczność zmian* „Studia Prawnicze" 1989, nr 2—3; Idem.: *Konstytucja w dobie przemian* „Dziś" 1992, nr 1; S. Zawadzki: *Nowa konstytucyjna definicja polskiej państwowości*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 5; J. Zakrzewski: *Pour une novelle Constitution de la République de Pologne*, „Révue d'études comparatives Est-Ouest" 1992, nr 2.

[7] Por. J. Jaskiernia: *Poszukiwanie modelu przyszłego ustroju RP* „Dziś", 1991, nr 7, s. 25.

Zasięg reformy grudniowej był obszerny i miał odmienny charakter, niż zmiany wprowadzone w kwietniu 1989 roku. Zmiany wcześniejsze polegały z reguły na uzupełnianiu treści konstytucji, na wprowadzaniu regulacji prawnych stanowiących wynik uzgodnień „Okrągłego Stołu". Reforma grudniowa dokonała przebudowy treści ustawy zasadniczej, w wyniku czego straciły moc obowiązującą całe fragmenty konstytucji (wstęp, dotychczasowy rozdz. 2), inne podlegały gruntownej przebudowie (np. rozdz. 1). Nastąpiła zatem jakościowa zmiana ustroju politycznego. Po pierwsze — przywrócono dawną nazwę państwa „Rzeczpospolita Polska", a także zmieniono godło państwowe, przywracając mu tradycyjną koronę.

Po drugie — wprowadzono nowe określenie suwerena, nie lud pracujący miast i wsi ale naród, rozumiany jako kategoria polityczna, czyli wspólnota równoprawnych obywateli.

Po trzecie — skreślony został cały wstęp do konstytucji. Miał on bardziej charakter polityczny niż prawny i z tego względu zdecydowano się z niego zrezygnować.

Po czwarte — dokonano przebudowy treści rozdz. 1 (ustrój polityczny), a jednocześnie zrezygnowano z rozdz. 2 (ustrój społeczno-gospodarczy). Nowy rozdz. 1 otrzymał tytuł *Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego*. W warunkach przechodzenia do gospodarki rynkowej dotychczasowy rozdz. 2 nie znajdował uzasadnienia.

Po piąte — wprowadzono zasadę państwa prawnego, art. 1 stanowi bowiem, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Uznano zatem, że prawo jako regulator stosunków społecznych jest podstawą istnienia i funkcjonowania państwa. Mamy zatem do czynienia z zasadą o niezwykle doniosłym znaczeniu, której nie można utożsamiać tylko z treścią zasady praworządności. Przepis ten uznaje się jako najważniejsze postanowienie konstytucyjne od 1989 roku. Art. 1 określa bowiem charakter władzy w państwie, sposób tworzenia prawa i jego treść, wyznacza kierunki działania organów państwowych i wywiera istotny wpływ na funkcjonowanie państwa, na stosunki między państwem a obywatelem.[8]

Po szóste — usunięty został przepis o przewodniej roli PZPR, określający zarazem charakter i ramy ówczesnego systemu partyjnego. Nie mógł się on ostać wobec przyjęcia zasady pluralizmu politycznego i wobec zasadniczo zmienionych mechanizmów życia politycznego.

Po siódme — przyjęta została zasada równouprawnienia wszystkich form własności i zagwarantowana swoboda działalności gospodarczej wszystkich podmiotów.

[8] Por. J. Zakrzewska: *Parlament Trzeciej Rzeczypospolitej*, „Państwo i Prawo" 1993, nr 8, s. 8.

Po ósme — dokonano reformy organów prokuratury, likwidując jej niezależność od struktur rządowych. Prokuratura podlega Ministrowi Sprawiedliwości, który sprawuje zarazem funkcje Prokuratora Generalnego.

W wyniku dokonanych zmian, Polska weszła w roku 1989 w etap zasadniczych przekształceń ustrojowych. Zapoczątkowały je zmiany w ustawie zasadniczej pochodzącej z odległego okresu. Etap ten można określić mianem przejściowego, a winien on zakończyć się przyjęciem nowej konstytucji państwa, wprowadzającej nowy kształt ustrojowy.

SPÓR O KOMPETENCJE PARLAMENTU DO UCHWALENIA KONSTYTUCJI

Upływ 5 lat od porozumień „Okrągłego Stołu", a także od czerwcowych wyborów roku 1989 nie zaowocował dotąd uchwaleniem nowej konstytucji, mimo że funkcjonuje już trzeci, kolejno wybrany parlament.[9] Dwa pierwsze (pochodzące z roku 1989 i 1991) zabrały się aktywnie do prac nad przygotowaniem nowej konstytucji, przy czym największy dorobek w tym zakresie pozostawił po sobie Sejm kontraktowy, a w latach 1989—1991 powstało 11 gotowych projektów, z czego dwa były pochodzenia parlamentarnego (jeden przygotowała Komisja Konstytucyjna Sejmu, drugi Komisja Konstytucyjna Senatu), cztery były autorstwa partii politycznych (SD, PSL, PC, KPN), a pięć określa się jako projekty prywatne.[10] Te ostatnie opracowane zostały przez: M. Huchlę, J. Lityńskiego, przez zespół prof. S. Zawadzkiego, a także przez J. Zakrzewską wraz z J. Ciemniewskim oraz A. Mycielskiego wraz z W. Szyszkowskim. Zatem, w krótkim okresie czasu powstał duży dorobek.

Mimo tych wysiłków i uzyskanych wyników w dziedzinie przygotowania projektów nie doszło do uchwalenia konstytucji. Stanął temu na przeszkodzie nie tyle fakt, że Sejm zdecydował się skrócić swą kadencję niemal do połowy jej konstytucyjnego wymiaru. O tym, że nie doszło do sfinalizowania prac, zadecydował fakt, że prace nad projektem nowej ustawy zasadniczej prowadził Sejm, który był określany jako kontraktowy. Nie pochodził on z w pełni demokratycznych wyborów, w wyniku czego odmawiano mu prawa do uchwalenia nowej konstytucji, która ma określać

---

[9] Sejm tzw. kontraktowy, pochodzący z wyborów 1989 r. funkcjonował do 27.X.1991 r. W rezultacie samorozwiązania się Sejmu zostały przeprowadzone wybory parlamentarne, w wyniku których wyłoniony został Sejm I kadencji i Senat II kadencji. Byt tegoż parlamentu został przerwany w maju 1993 r. decyzją prezydenta o rozwiązaniu. Wskutek tego 19.IX.1993 r. odbyły się kolejne wybory, w toku których wybrany został Sejm II kadencji i Senat.

[10] Wszystkie te projekty zawiera wydawnictwo *Projekty konstytucji 1989—1991*, (red.) M. Kallas, Warszawa 1992.

nowy ustrój państwa. Sam Sejm też nie nalegał, godząc się z obiegową opinią, że konstytucja winna być dziełem parlamentu cieszącego się pełnym autorytetem w społeczeństwie, którego prawidłowości nikt nie powinien kwestionować. Efekty prac Sejmu kontraktowego były zatem skromne, objęły one kilka nowelizacji ustawy zasadniczej, nie zaowocowały nawet uchwaleniem małej konstytucji. Zgromadzone dokumenty mogą stanowić materiał roboczy dla nowego parlamentu. Stały się zatem tylko materiałem studyjnym [11], choć wartości ich nie należy nie doceniać [12].

W wyniku przedterminowych wyborów przeprowadzonych 27 X 1991 r. wyłoniony został nowy parlament, a Sejm i Senat zyskały niekwestionowany autorytet i przedstawicielski charakter. Zyskały one tym samym pełną legitymację do podjęcia prac nad nową konstytucją. Zadanie to było jednoznacznie podkreślane w toku kampanii wyborczej. Charakter nowego parlamentu jako konstytuanty nie budził najmniejszych wątpliwości.

Do prac tych Sejm przystąpił już z początkiem r. 1992, uchwalając 23 kwietnia ustawę konstytucyjną „O trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej".[13] Ustawa ta stanowi, że konstytucję ma uchwalić Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe, że ma być ona następnie przedstawiona Narodowi, który w drodze referendum konstytucyjnego zadecyduje o jej losie. Ustawa określa podmioty uprawnione do wykonania inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie (Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, grupa 56 członków Zgromadzenia Narodowego, Prezydent RP) w wyniku nowelizacji tej ustawy w 1994 r. prawo zgłaszania projektów konstytucji otrzymali także obywatele, co najmniej 500 tys. osób. Na zgłaszanie projektów konstytucji przewidziano okres 6 miesięcy, licząc od dnia ukonstytuowania się Komisji Konstytucyjnej.

W skład Komisji Konstytucyjnej weszło 46 posłów i 10 senatorów. W składzie jej znaleźli się przedstawiciele 11 klubów poselskich (UD — 8 członków, ZChN — 7, PSL — 7, SLD — 6, KPN — 5, PPL — 5, KP — 5, NSZZ „S" — 4, PC — 4, PL 2, RdR — 2) oraz 1 Koła (Mniejszości Niemieckiej — 1).[14] Komisja ukonstytuowała się 30 X 1992 roku, stąd też termin składania projektów upływał 30 kwietnia 1993 roku. W sumie zgłoszono ich 7 w okresie 24 III do 30 IV 1993 r., a pochodzą one od: a) 58 posłów i senatorów ZChN, NSZZ „S", PC, KP, RdR, PL — był to w istocie projekt opracowany w poprzedniej kadencji przez Komisję Konstytucyjną Senatu, b) Klub Parlamentarny SLD, c) Unię Demokratyczną, d) 61 po-

[11] Zob. W. Sokolewicz: *Konstytucja w dobie przemian*, s. 35.

[12] Zob. J. Zakrzewska: *Spór o konstytucję*, „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 3, s. 36.

[13] Dz.U. nr 67. poz. 336.

[14] Zob. „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 1, s. 123.

słów i senatorów z PSL, UP i Mniejszości Niemieckiej oraz kilku posłów niezrzeszonych, e) Prezydenta RP, f) Klub KPN wsparty przez przedstawicieli NSZZ „S", PSL, PC, g) 63 posłów i senatorów z PC, RdR, NSZZ „S", PL, ZChN i z kół poselskich Akcji Polskiej oraz Chrześcijańskiej Demokracji.[15]

Projekty te wykazywały pewne różnice, ale i podobieństwa, można zatem dojść do wniosku, że w tych siedmiu dokumentach spotykamy trzy modele ustrojowe. Pierwszy wyraża tendencje w kierunku rządów prezydenckich (projekt Prezydenta RP, projekt opracowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu, a także w pewnych fragmentach projekt PC), drugi — przewiduje system parlamentarny z tendencją do wyraźnego wzmocnienia władzy wykonawczej zogniskowanej w rękach rządu (projekt UD, a także PSL), trzeci — przyjmuje również system parlamentarny, ale z wyraźną dominacją parlamentu, przy tym jednoizbowego (projekt SLD i PSL).[16]

Wpłynęły także dodatkowe projekty, które nie miały jednak oficjalnego charakteru, gdyż nie uzyskały wymaganej liczby podpisów posłów i senatorów. Ogłoszono pięć takich projektów, a pochodziły one od Stronnictwa Narodowo-Demokratycznego, od Stronnictwa Demokratycznego, od Koła Unii Wielkopolan oraz prywatny p. Sławomira Sitkiewicza. Po terminie (12 V) projekt konstytucji zgłosił poseł J. Korwin-Mikke z UPR. Nie mając oficjalnego charakteru projekty te mogą służyć tylko jako materiał pomocniczy w pracach Komisji Konstytucyjnej.

Komisja Konstytucyjna odbyła łącznie 9 posiedzeń poświęconych problemom organizacyjnym, przyjęciu regulaminu prac. Komisja wyłoniła 6 podkomisji: 1) redakcyjną, zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających konstytucję, 2) podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, 3) zagadnień systemu źródeł prawa, 4) organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i samorządu terytorialnego, 5) instytucji ochrony praw i organów wymiaru sprawiedliwości, 6) praw i obowiązków obywatelskich. Rozpoczęto także dyskusję nad wniesionymi projektami, a na posiedzenie Sejmu w dn. 10 VII 1993 przygotowywano tezy do dyskusji konstytucyjnej. Rozwiązanie parlamentu w dn. 29 V 1993 r. przerwało prace Komisji Konstytucyjnej.

W sytuacji, gdy stało się widoczne, że prace nad przygotowaniem nowej konstytucji potrwają długo, powstała koncepcja opracowania małej konstytucji. Idea ta pojawiła się już w Sejmie kontraktowym — dwa projekty małej konstytucji wniósł rząd, a jeden pochodził od sejmowej Komisji Konstytucyjnej. Z uwagi na samorozwiązanie się Sejmu nie stały się

[15] Por. „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 2, s. 216.
[16] Por. J. Zakrzewska: *Spór o konstytucję...*, s. 39.

one przedmiotem debaty parlamentarnej i nie doszło do uchwalenia tego aktu prawnego.

Projekt małej konstytucji został ponownie podjęty przez Sejm I kadencji. W listopadzie 1991 r. KPN opracowała projekt Tymczasowej Konstytucji RP, ale nie przekazała go do laski marszałkowskiej. Natomiast również w listopadzie wstępne tezy małej konstytucji przedstawił Prezydent RP. Przedłożony w następstwie projekt dążył do wzmocnienia pozycji rządu oraz rozszerzenia kompetencji prezydenta. Została powołana Komisja Nadzwyczajna dla rozpatrzenia tego projektu, jednak wobec wykazywanych przez nią tendencji do ograniczenia regulacji prawnych do kwestii związanych z procedurą powoływania i odwoływania rządu, prezydent zdecydował się wycofać projekt małej konstytucji.

Pod koniec stycznia 1992 r. z inicjatywy Klubu Parlamentarnego UD zgłoszono do laski marszałkowskiej projekt ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą RP. Była to zmodyfikowana wersja projektu UD z października 1991 r. Sejm skierował ten projekt do Komisji Nadzwyczajnej, gdzie rozpoczęły się nad nim prace, w ich wyniku wprowadzono szereg modyfikacji (w tym m.in. pochodzących od UPR). O zakresie dyskusji świadczy fakt, że tylko w toku pierwszego czytania projektu w Sejmie zgłoszono ponad 100 poprawek.[17] Sejm projekt ten uchwalił 1 VIII 1992 r. W Senacie projekt ten poddano (11 IX 1992 r.) licznym zmianom zmierzającym m.in. w kierunku wzmocnienia pozycji drugiej izby. Sejm przyjął część tych poprawek i w dn. 17 X 1992 r. uchwalił ustawę konstytucyjną, o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.[18] Po podpisaniu jej przez Prezydenta RP i ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, weszła ona w życie 8 grudnia 1992 roku.

ZASADY USTROJU POLITYCZNEGO

Współczesny ustrój polityczny Polski reguluje zatem ustawa konstytucyjna z 17 X 1992 roku, potocznie zwana Małą Konstytucją (MK), ale i utrzymane w mocy przepisy Konstytucji 1952 r. w liczbie 61 art., które określa art. 77 MK. W oparciu zatem o wymienione akty prawne można ustalić zasady aktualnie istniejącego ustroju politycznego państwa:

[17] Charakterystykę tych projektów i przebieg prac nad przygotowaniem i uchwaleniem Małej Konstytucji zob. M. Kallas: *Mała Konstytucja w praktyce ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 2, s. 35 i in.

[18] Dz.U. nr 84, poz. 426.

a) Każda konstytucja określa źródło władzy w państwie, w tym względzie art. 2 przepisów konstytucyjnych z 1952 r. wskazuje wprost, iż „władza zwierzchnia należy do narodu". Podstawową zatem w świetle powołanego artykułu zasadą jest zasada suwerenności narodu, której przyjęcie wywiera wpływ na szereg innych zasad związanych z realizacją władzy państwowej.

b) Fundamentalne znaczenie miało przyjęcie w r. 1989 i wprowadzenie do art. 1 Konstytucji 1952 r. zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Ma ona kapitalne znaczenie i wywiera bardzo istotny wpływ na cały ustrój polityczny, na funkcjonowanie państwa, na treść stanowionego prawa. Wyraża ideę „rządu prawa, a nie ludzi", stąd wynika w konsekwencji przyznawanie prawu pierwszeństwa wobec innych reguł określających postępowanie organów państwa. Zasada ta wiąże państwo z prawem, nakazuje, by prawo określało zasady organizacji władzy państwowej, a także wyznaczało granice ingerencji państwa w sferę praw i wolności jednostki. Aparat państwowy musi nie tylko działać zgodnie z prawem i w jego ramach, ale istnienie organów państwa i ich kompetencje muszą mieć prawne podstawy. Tak więc zasada państwa prawnego ma ogromne znaczenie, daleko szerszy zasięg i głębsze konsekwencje niż znana od dawna zasada praworządności.

Polska, w myśl art. 1, to nie tylko państwo prawne, ale demokratyczne państwo prawne, czyli państwo uznające i wprowadzające demokratyczny charakter władzy państwowej, zapewniające społeczeństwu wpływ na treść prawa, na treść podejmowanych decyzji państwowych. Zasada ta jest zatem ściśle związana z zasadą suwerenności narodu, przesądza także o szerokim zadeklarowaniu praw i wolności obywatelskich, pluralizmie politycznym, systemie przedstawicielskim samorządzie terytorialnym, a także wiąże się z zasadą podziału władz.

c) Z treści art. 1 MK, który stanowi, iż: „Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat..., w zakresie władzy wykonawczej Prezydent... i Rada Ministrów, w zakresie władzy sądowniczej niezawisłe sądy" wynika, że mamy do czynienia z nawiązaniem do zasady podziału władz. Nie jest to wprawdzie sformułowanie wyrażające w pełni tę zasadę [19], przyjmuje ona wprost tylko jeden z jej przejawów — budowę systemu organów państwa i podział funkcji między wymienionymi organami w każdej z tych władz. Wola autorytetu ustrojo-

[19] Por. na ten temat: W. Sokolewicz: *Rozdzielone, lecz czy równo? Legislatywa i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 1, s. 22 i in; a także A. Pułło: *Podział władzy. Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*, „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 3, s. 9 i in.

dawczego jest wyraźna i sądzić należy, że w przyszłej konstytucji zasada ta znajdzie pełny wyraz.

d) zasada szerokiego zadeklarowania praw i wolności obywatelskich była już znana Konstytucji 1952 r., chociaż w okresie jej obowiązywania prawa te ulegały naruszeniom. Niemniej fakt istnienia obszernego katalogu praw dawał podstawy do społecznego protestu wobec nadużyć władzy. Niewystarczające skoordynowanie tych przepisów z ratyfikowanymi przez Polskę Paktami Praw i Konwencjami wymaga nowego ich sformułowania. Naprzeciw tego rodzaju potrzebom wychodzi inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP w postaci projektu „Karty Praw i Wolności". Jej uchwalenie będzie miało niewątpliwie istotne znaczenie dla umocnienia instytucji praw i wolności obywatelskich.

e) Zasada pluralizmu politycznego nie została wprost wyrażona, ale wynika ona z treści art. 4 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, stanowi rezultat porozumień „Okrągłego stołu". Stanowi ona barierę blokującą powrót do systemu monopartyjnego, wprowadzania monopolu jednej partii w życiu politycznym państwa i społeczeństwa. Jest ona konsekwencją prawa obywateli do zrzeszania się i tworzenia różnych organizacji, a także partii politycznych. Art. 4 stanowi, że: „Partie... zrzeszają się na zasadach dobrowolności i równości obywateli [...] w celu wpływania metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki Państwa". Wynika stąd zasada wielości partii, swobody ich tworzenia, a także działania przy zastosowaniu demokratycznych metod.

f) W zakresie sprawowania władzy MK przyjmuje zasadę systemu przedstawicielskiego, wymieniając jako organy przedstawicielskie Sejm i Senat (art. 3). I posłowie i senatorowie są reprezentantami Narodu, wyłaniani w wyborach powszechnych i demokratycznych. W zakresie przedstawicielstwa MK utrzymała zasadę mandatu wolnego, stanowiąc, iż reprezentant nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być przez nich odwołany. Wynika stąd zakaz wprowadzania mandatu imperatywnego i odwoływalności posłów oraz senatorów. W konsekwencji przyjęcia sformułowania art. 2 ust. 1, iż „władza zwierzchnia należy do Narodu" konstytucja wprowadziła system przedstawicielski ale z elementami demokracji bezpośredniej, stanowiąc w art. 2 ust. 2, iż „Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli [...] także poprzez wyrażanie woli w drodze referendum". Zgodnie z art. 19 MK referendum może zarządzić Sejm lub Prezydent za zgodą Senatu.

g) Wybory do Sejmu oparła MK na zasadzie pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego (art. 3 ust. 1), są zatem powszechne, równe, bezpośrednie, proporcjonalne i przeprowadzane w tajnym głosowaniu. Ponieważ senatorowie reprezentują województwa, a ich liczba nie jest zależna od liczby mieszkańców wybory do Senatu nie są

ani równe, ani proporcjonalne. Natomiast Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym i bezwzględną większością ważnie oddanych głosów (art. 29 ust. 2).

h) Z powołaniem w r. 1989 Senatu przywrócona została zasada dwuizbowości parlamentu. Będąc, obok Sejmu, organem władzy ustawodawczej Senat ma odmienne kompetencje. Bierze udział w realizacji funkcji ustawodawczej, nie ma natomiast uprawnień kontrolnych wobec rządu, nie może go zatem pociągać do odpowiedzialności parlamentarnej. Ma natomiast zagwarantowany udział w powoływaniu Prezesa NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

i) W zakresie stosunków łączących parlament — głowę państwa — rząd MK dokonała szeregu istotnych zmian. W toku prac nad MK ścierały się tendencje do wprowadzenia systemu parlamentarnego jakby w klasycznej postaci, byli też zwolennicy tegoż systemu ale w postaci zwiększającej rolę prezydenta. Zwyciężyła ta druga tendencja, chociaż trudno uznać, że MK przyjęła system polityczny w pełnej, wykształconej postaci. Wydaje się, że uzasadnione jest twierdzenie, że mamy do czynienia raczej z systemem parlamentarno-prezydenckim, stanowiącym zracjonalizowaną postać systemu parlamentarnego, charakteryzującą się tym, że w jego ramach notujemy widoczny wzrost roli głowy państwa w stosunku do klasycznej postaci. Należy do Prezydenta nie tylko powoływanie rządu (art. 57) i dokonywanie zmian w jego składzie (art. 68 ust. 2), przy czym i jedna, i druga czynność związana jest z uprzednim wnioskiem personalnym premiera. Zyskał on nowe uprawnienia, które wykraczają poza ramy tego systemu w jego klasyczej postaci. Do uprawnień tych zaliczyć należy: prawo do podejmowania szeregu aktów prawnych bez kontrasygnaty premiera lub ministra (art. 47), decydujący wpływ na obsadę stanowisk ministrów: spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych (art. 61), w którym to przypadku premier ma konstytucyjny obowiązek zasięgania wprawdzie tylko opinii Prezydenta, ale w świetle uprawnień głowy państwa do sprawowania ogólnego kierownictwa w zakresie stosunków zagranicznych, a także zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 32 ust. 1 i art. 34), opinia ta ma zasadnicze znaczenie, tym bardziej że to właśnie Prezydent powołuje rząd i ministrów, odbiera od nich przysięgę i wręcza nominacje. Wreszcie to Prezydent decyduje o tym czy przyjąć dymisję rządu, któremu Sejm uchwalił *votum* nieufności, czy też rozwiązać parlament (art. 66 ust. 5), może powołać gabinet prezydencki lub rozwiązać Sejm i Senat (art. 62).[20]

---

[20] Interesujące w tej materii rozważania prowadzi W. Sokolewicz: *Odpowiedzialność parlamentarna Rządu RP*, Warszawa 1993.

Tak więc określony w MK system polityczny bliższy jest rozwiązaniom przyjętym w V Republice Francuskiej niż w klasycznym systemie parlamentarnym, z którym jednak nadal pozostaje związany w sposób widoczny przez przyjęcie zasady odpowiedzialności politycznej rządu wobec Sejmu. Należy przy tym mieć na uwadze fakt, że beneficjentem w MK jest w istocie w większym stopniu rząd niż Prezydent.[21] Przyjęto postać zracjonalizowanego systemu parlamentarnego, odznaczającego się zwiększoną rolą i poszerzeniem pola działania Prezydenta. Racjonalizacja tego rodzaju wynika z woli znalezienia rozwiązań prawnych niezbędnych w warunkach groźby kryzysu politycznego, który musi z konieczności mieć duży wymiar w braku ukształtowanego systemu partyjnego i związanym z tym brakiem stabilnej większości parlamentarnej, łatwo ulegającej rozpadowi.

j) MK przyjmuje wyraźnie zasadę niezawisłości sądownictwa, daje temu wyraz w art. 1. Podkreśleniem tej zasady jest postanowienie art. 42, iż sędziowie są powoływani przez Prezydenta nie na wniosek organu administracji, lecz Krajowej Rady Sądownictwa.

k) Uznana została przez MK zasada samorządu terytorialnego, ale jednocześnie zostały stworzone możliwości jej rozbudowy. O ile bowiem w r. 1990 zasada ta znalazła zastosowanie tylko na szczeblu gminy, to art. 70 MK nie ogranicza jej do tego szczebla. Stwarza on podstawy do wprowadzenia samorządu także na wyższych szczeblach struktury organizacyjnej państwa.

W świetle obowiązujących w Polsce przepisów konstytucyjnych zasady ustroju politycznego obejmują ich rozwinięty katalog, oznaczający ugruntowanie i poszerzenie jednych, stosowanych już wcześniej, przywrócenie innych, znanych w polskim prawie konstytucyjym okresu międzywojennego, czy też wykorzystanie doświadczeń współczesnych państw demokratycznych, będących wynikiem racjonalizacji znanych rozwiązań ustrojowych. Obecne przepisy konstytucyjne mają z konieczności przejściowy, a więc tymczasowy charakter. Jednak doświadczenia wynikające ze stosowania przyjętych zasad znajdą niewątpliwy wyraz w treści nowej, pełnej już Konstytucji Polski.[22]

---

[21] Por. w tej sprawie R. Mojak: *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta RP w Małej Konstytucji z 1992 r.* „Przegląd Sejmowy" 1993, nr 2, s. 100; a także W. Sokolewicz: *Odpowiedzialność*, s. 106.

[22] Por. P. Sarnecki: *Założenia konstytucyjne* (Uwagi *de lege ferenda*), „Państwo i Prawo" 1990, nr 7 i wymieniony tam katalog zasad ustroju politycznego.

SUMMARY

The study discusses the problem of transformations in Poland's political system from 1989 on in the light of amendments of the 1952 Constitution. It characterizes the course of studies undertaken to draft a new constitution and presents the existing constitutional foundations of the political system. These are: the Constitutional Act of 17 October 1992 on the relation between the legislative and executive powers of the Polish Republic and on local government, called the Small Constitution (it is a provisional law that only partly regulates the most essential systemic problem of the state), and the still binding provisions (under Art. 77 of the Small Constitution) of the 1952 Constitution with numerous amendments: 61 articles are still in force. The two laws form the present-day constitutional foundations of the country's political system.

The author concludes his article with a catalogue of principles of the political system, which include: a) sovereignty of the people, b) democratic rule of law, c) division of powers, d) declaration of broad civil rights and liberties, e) political pluralism, f) system of representation, g) general, equal, direct, secret and proportional elections to the Diet, h) bicameral Parliament, i) parliamentary-presidential system, j) independence of the judiciary, k) local government.